



Les Forces d'autodéfense japonaises et la protection de la sécurité publique

Eric Seizelet

► To cite this version:

Eric Seizelet. Les Forces d'autodéfense japonaises et la protection de la sécurité publique. Cahiers de la Sécurité, 2013, 26, pp.92-101. halshs-00954664

HAL Id: halshs-00954664

<https://shs.hal.science/halshs-00954664>

Submitted on 3 Mar 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les Forces d'autodéfense japonaises et la protection de la sécurité publique

Eric SEIZELET*

Le retour au pouvoir d'Abe Shinzô en décembre 2012 à la suite de la victoire du Parti libéral-démocrate (PLD) aux élections générales a relancé les spéculations autour de la révision de la Constitution de 1947. Véritable serpent de mer de la vie politique japonaise au moins depuis 1955 – date de la création du PLD – la révision de cette loi fondamentale – legs de l'Occupation américaine pour les uns – rempart de la démocratie d'après-guerre pour les autres – viserait, entre autres, à remodeler le « pacifisme constitutionnel » inscrit à l'article 9 pour constitutionnaliser l'existence des Forces d'autodéfense japonaises (FAD) et mettre fin aux débats quasi théologiques sur la nature militaire des FAD créées en 1954 – donc sept ans après l'entrée en vigueur de l'actuelle loi fondamentale – et leur compatibilité avec la Constitution. C'est dans ce but que le PLD a proposé en avril 2012, alors qu'il était encore dans l'opposition depuis l'alternance de 2009, un « projet de nouvelle Constitution » dont le nouvel article 9 inscrirait le droit du Japon de détenir une « armée de défense nationale », *Kokubôgun* (ADN), dénomination qui se substituerait ainsi aux FAD, appellation officielle des forces japonaises depuis leur création en 1954. Cette substitution n'est pas anodine car les FAD subissaient de lourdes contraintes, juridiques et politiques, quant à leurs missions et à l'usage de la force qui la distinguaient de la plupart des armées des pays démocratiques et qu'une révision de l'article 9 entend précisément lever. Le PLD entend non seulement normaliser l'existence de cette ADN et de ses missions traditionnelles de défense nationale, mais il indique que l'ADN « pourra exercer des activités relatives [...] au maintien de l'ordre public ». Bien que cet aspect particulier ne soit pas fondamentalement nouveau, son inscription dans le marbre constitutionnel et le contexte dans lequel cette opération interviennent lui donnent un relief particulier. Nul doute qu'elle est appelée à faire polémique, car elle jette la lumière crue sur une mission des FAD peu connue mais controversée : leur utilisation à des fins répressives.

L'initiative de la mobilisation des FAD à des fins de sécurité publique.

La possibilité pour le gouvernement de mobiliser les FAD à des fins de sécurité publique, *Chian shutsudô*, et pas seulement pour assurer la protection du territoire national, celle des établissements et bases militaires, celle des populations civiles en cas de guerre ou de crise, ou pour faire à des catastrophes naturelles ou nucléaires, est déjà prévue par la loi ¹. Par ailleurs, les dispositions concernant les FAD s'appliquent également *mutatis mutandis* aux forces de sécurité maritime, *Kaijô hoantai*. La loi sur les FAD prévoit deux types de mobilisation des FAD à des fins de sécurité publique : l'une sur ordre du Premier ministre, l'autre sur requête des gouverneurs. Dans les deux cas, les FAD sont « habilitées à remplir toute mission de protection de la sécurité publique, dont la protection des biens et des établissements importants, et la réduction des éléments perturbateurs de la sécurité publique » ².

La mobilisation des FAD sur ordre du Premier ministre

Le Premier ministre peut mobiliser la totalité ou une partie des FAD en cas d'« agression indirecte » contre l'archipel ou en cas de situation d'urgence, lorsqu'il est « impossible de maintenir la sécurité publique au moyen des seules forces de police », et ce en dépit du concours demandé de l'agence nationale de police et des autres polices

*Université Paris Diderot, Centre de recherche sur les civilisations de l'Asie Orientale (CRCAO).

(1) Loi n°165 révisée du 9 juin 1954 portant création des FAD. En ce sens, les FAD récupéraient les pouvoirs de la Garde de sécurité, *Hoantai*, une organisation vouée essentiellement selon le gouvernement au maintien de la sécurité intérieure de l'Etat et non à des missions de défense nationale : Boëichô-hen, agence de Défense, *Jieitai jûnen-shi*, dix ans d'histoire des FAD, Tôkyô, 1961, Ôkurashô insatsu kyoku, p. 20.

(2) Instruction n°29 révisée du 4 mai 1960 de l'agence de Défense, article 3.

départementales³. Dans ce cas il est prévu que, dans les 20 jours, l'ordre de mobilisation doit être déféré à la Diète pour approbation si le Parlement est en session, ou après convocation de la Diète si elle n'est pas en session, ou après dissolution de la chambre des Représentants. Le rappel des FAD intervient « rapidement » sur ordre du chef du gouvernement une fois la mission achevée des FAD, mais également en cas refus d'approbation du Parlement⁴. Trois enseignements doivent être tirés : en premier lieu, les cas de mobilisation des FAD à des fins de sécurité publique par le chef du gouvernement sont définis par le législateur en termes généraux. L'agression indirecte vise des émeutes et troubles insurrectionnels de grande ampleur provoquées à l'instigation ou sur intervention de l'étranger, par voie d'instruction, de financement ou de fournitures d'armement⁵. Il n'est pas nécessaire que ces agressions soient explicitement commanditées par un Etat étranger, ni qu'elles soient répétées, ni qu'elles émanent de groupes nécessairement nombreux, dès lors qu'ils disposent de capacités militaires suffisantes pour alimenter des troubles sur la durée et /ou couvrant géographiquement plusieurs départements⁶. Les « situations d'urgence » ne sont pas explicitées mais visent davantage les entreprises de déstabilisation conduites en priorité de l'intérieur sans liaison avec l'étranger. Dans les deux cas, si la mobilisation des FAD ne peut intervenir pour couvrir un simple risque, il n'est pas nécessaire qu'il y ait eu commencement d'exécution ou d'atteinte à la sécurité et à l'intégrité des personnes. Il faut et il suffit qu'il existe des indices clairs et concordants d'une menace imminente pesant sur les installations importantes, telles une centrale nucléaire, dont on présume qu'il sera impossible d'y faire face avec les seules forces de police⁷.

La seconde remarque est liée à la condition de mise en œuvre de cette mobilisation : les FAD n'interviennent qu'à titre subsidiaire. Ce sont donc les forces de police qui sont en première ligne pour faire face aux agressions indirectes ou aux situations d'urgence précitées. Il faut pour cela que les atteintes à la sécurité publique soient suffisamment graves dans leur nature et dans leurs effets pour qu'elles ne puissent être traitées ou réduites par les moyens habituels de répression – ou la proclamation par le Premier ministre de l'état d'urgence⁸ – et impliquent le recours inéluctable à la force armée. Il n'appartient pas au Premier d'engager d'emblée les FAD à des fins de sécurité publique : ce n'est en effet que lorsque la situation est hors de contrôle ou sur le point de l'être que les FAD sont habilitées à intervenir. Les FAD ne peuvent pas non plus s'auto mobiliser sans ordre préalable du Premier ministre.

En troisième lieu, le Premier ministre ne peut agir seul. La loi sur les FAD ne précise pas quelles sont les instances appelées à intervenir pour encadrer la décision du Premier ministre, mais la loi sur le Conseil de sécurité nationale précise dans son article 2 que « *le Conseil doit être consulté quand le Premier ministre le juge nécessaire en présence d'une situation particulièrement grave et urgente qui ne concerne pas la défense nationale, mais susceptible d'avoir néanmoins une répercussion importante sur la sécurité nationale et pour laquelle il n'est pas possible d'y faire face par des moyens habituels* ». L'intervention de ce Conseil n'est donc pas une condition préalable à la mobilisation des FAD. On peut penser

(3) Chambre des Conseillers, commission du Cabinet, 15 juillet 1969.

(4) Loi précitée sur les FAD article 78.

(5) Katô Yôzô, secrétaire général de l'agence de Défense, chambre des Représentants, commission du Cabinet, 21 avril et 30 mai 1961.

(6)) Chambre des Représentants, commission du Budget, 2 mars 1968.

(7) Chambre des Représentants, sous-commission n°2, commission de la Loi de règlement et de surveillance de l'administration, 21 avril 2000 ; Chambre des Représentants, réponse écrite du Premier ministre Koizumi Jun'ichirô n°13 du 26 octobre 2001.

(8) Article 71 de la loi n°162 révisée de la loi sur la police du 8 juin 1954. L'état d'urgence est lui-même soumis aux mêmes exigences d'approbation parlementaire que la mobilisation des FAD à des fins de sécurité publique. Selon cet article l'état d'urgence peut être proclamé « [...] en cas d'émeutes si le maintien de la sécurité publique l'exige ». En clair, la proclamation de l'état d'urgence n'est pas une condition préalable à l'envoi des FAD, mais en pratique, la mobilisation des FAD hors état d'urgence apparaît peu praticable.

également qu'une telle décision, en raison de ses implications, soit prise en conseil des ministres⁹.

La loi sur les FAD instaure également une obligation de « relations étroites avec la commission nationale de sécurité publique et le ministre de la Défense »¹⁰. En revanche, dans le souci de préserver le principe du contrôle civil, la loi sur les FAD prévoit que la décision du Premier ministre soit ratifiée par la Diète dans un délai de 20 jours suivant l'ordre de mobilisation : contrairement à la mobilisation des FAD à des fins de défense nationale, il ne s'agit pas d'une autorisation préalable, mais d'une approbation ultérieure qui doit intervenir dans un certain délai. La loi ne précise pas ce qui se passe si le Premier ministre tarde à saisir la Diète : le rappel des FAD est conditionné à l'adoption d'une résolution de non approbation, non à l'absence ou à la saisine tardive du Parlement.

La mobilisation des FAD sur requête des autorités préfectorales

Le second cas de mobilisation résulte d'une initiative des collectivités locales : les gouverneurs s'ils l'estiment inévitable pour assurer le maintien de la sécurité publique, peuvent demander au Premier ministre par l'intermédiaire d'officiers supérieurs habilités à cet effet par le ministre de la défense de mobiliser les FAD, après concertation avec la Commission départementale de sécurité publique. Il va de soi que le Premier ministre est libre de donner suite ou non à cette demande. Le gouverneur n'est pas tenu d'obtenir l'aval de l'assemblée départementale. La loi l'oblige seulement à informer cette dernière une fois la situation apaisée. Le Premier ministre peut enfin à son initiative ou sur demande des gouverneurs, mettre fin à la mobilisation des FAD¹¹.

Quatre remarques peuvent être faites à ce propos : selon la doctrine, les situations d'urgence dont il s'agit sont de moins grave gravité que celles visées dans le premier cas, ne serait-ce que parce qu'elles sont limitées géographiquement dans leurs effets, bien que la loi ne fasse pas obstacle à ce que plusieurs gouverneurs saisissent le cas échéant le chef du gouvernement. Deuxième remarque, parce qu'elles sont de moindre gravité, les conditions de mise en œuvre sont plus souples : certes le principe de subsidiarité qui préside à la mobilisation des FAD demeure mais, dans le premier cas, elle est liée à l'impossibilité de faire autrement, dans l'autre cas à son caractère inévitable, ce qui laisse *a priori* plus de latitude pour les forces de police. Troisième remarque, ce sont les gouverneurs, et non les exécutifs locaux qui sont investis de ce pouvoir de requête. Si donc un maire estime que la sécurité publique dans sa ville ne peut être maintenue qu'avec la participation des FAD, il ne peut saisir directement le chef du gouvernement sans passer par le gouverneur du département dont sa ville relève. Quatrième remarque : les gouverneurs proposent, mais le Premier ministre dispose. C'est là une disposition normale : l'usage de la force armée qu'implique la mobilisation des FAD ne saurait être laissée à la discrétion d'une autorité locale, ce qui vaut à la fois pour l'envoi des FAD comme pour leur retrait.

Les dispositifs complémentaires concernant les activités des FAD en matière de sécurité publique

Ils sont de trois ordres : la mise en alerte des FAD ; le renseignement préalable à la mobilisation des FAD à des fins de sécurité publique ; la protection de l'ordre public en cas de mobilisation des FAD à des fins de défense nationale.

La mise en alerte des FAD est un dispositif particulier de gestion des crises qui précède le cas échéant la mobilisation des FAD. En cas de détérioration de la situation, et en prévision de la mobilisation des FAD à des fins de sécurité publique, le ministre de la Défense peut, sur approbation du Premier ministre, décider de placer tout ou partie des FAD en état

(9) C'est d'ailleurs ce que précise une décision du Cabinet en date du 2 novembre 2001 concernant l'attitude du gouvernement en cas d'actes de terrorisme de grande ampleur.

(10) Loi sur les FAD, article 85.

(11) *Ibid.*, article 81.

d'alerte¹². Ce dispositif à deux objectifs : d'une part permettre aux FAD d'évaluer la situation de crise, de se déployer et de mettre au point les dispositifs les plus efficaces de traitement et de réduction de ces situations. D'autre part, il est attendu de la mise en alerte des FAD un effet dissuasif : la mobilisation des FAD qu'elle induit implique en effet un traitement des troubles par des moyens militaires. La mise en alerte est à la fois le signe d'une escalade – la mobilisation des FAD est probable – car elle marque la volonté des pouvoirs publics de franchir une étape supplémentaire dans la répression des troubles, mais cette mobilisation « prévisible » selon les termes de la loi, n'est pas certaine ou automatique. La mise en alerte des FAD n'est possible que dans le cadre d'une mobilisation des FAD sur ordre du Premier ministre. Des mesures préparatoires à la mise en alerte peuvent également être prises telles que la suppression des permissions, la consignation des troupes dans leurs quartiers ou la distribution de munitions et d'équipements anti-émeutes¹³.

Le renseignement préalable à la mobilisation des FAD à des fins de sécurité publique est un dispositif introduit plus tardivement qui autorise les FAD à procéder à la collecte des informations nécessaires à sa mise en alerte et à sa mobilisation, sur décision du ministre de la Défense agissant en concertation avec la Commission nationale de sécurité publique et sur approbation du Premier ministre. Les conditions à ces activités de renseignement sont les mêmes que pour la mise en état d'alerte : une dégradation de la situation rendant probable leur mobilisation, mais aussi – et c'est nouveau – « *la probabilité de la commission d'actes illégaux par des éléments détenteurs d'armes de tirs de tout calibre, d'artillerie, d'un arsenal d'armes chimiques ou biologiques, ou de tout autre système d'armement à caractère létal* »¹⁴. Cette modification à la loi sur les FAD a été introduite en 2001 dans le cadre du renforcement de la lutte anti-terroriste. Elle autorise les FAD, à procéder, armées, à des investigations dans les lieux susceptibles d'accueillir ou d'héberger de tels éléments. Il en résulte que ce pouvoir de renseignement n'existe pas à l'encontre de manifestations ou d'émeutes d'envergure susceptibles de justifier la mobilisation des FAD, mais ne disposant pas d'un semblable arsenal.

La protection de l'ordre public en cas de mobilisation des FAD à des fins de défense nationale est également prévue par la loi sur les FAD. Dans cette situation, les FAD peuvent certes faire usage de la force armée pour repousser une agression, mais les situations de guerre sont susceptibles d'engendrer des troubles et des désordres internes auxquels les FAD pourraient faire face. Dans ce cas, les FAD sont autorisées à agir pour rétablir l'ordre, soit en complément, soit à la place des forces de police¹⁵. La politique de protection de l'ordre public figure d'ailleurs en bonne place dans les « actions de soutien arrière » définies dans les nouvelles directives nippo-américaines de défense de septembre 1997.

Il existe enfin des mesures d'accompagnement au déploiement des FAD communes à leur mobilisation à des fins de sécurité publique et de défense nationale, telles que la suspension des entraves pesant sur l'organisation et la gestion du trafic aérien afin de faciliter leur déplacement sur le terrain, le placement des forces de sécurité maritime sous leur contrôle et l'exigence de « coopération » des collectivités territoriales concernées.

Les conditions d'engagement des FAD et leurs compétences

L'appréciation de la gravité de la situation de nature à faire appel à la mobilisation des FAD pour maintenir l'ordre et la sécurité publique est éminemment politique et subjective, quels que soient par ailleurs les instruments d'aide à la décision et les paramètres susceptibles d'expliquer, sinon de justifier, une telle décision. La responsabilité du gouvernement et plus encore celle du Premier ministre est donc particulièrement lourde. Trois questions se posent

(12) *Ibid.*, article 79.

(13) Chambre des Représentants, commission du Cabinet, 18 octobre 1978. La réponse du gouvernement concernait la mise en alerte des FAD à des fins de défense nationale, mais elle est également valable en matière de sécurité publique. Dans le même sens, chambre des Représentants, commission sur la Loi de règlement, 21 avril 2005.

(14) Loi sur les FAD, article 79-2.

(15) *Ibid.*, art. 92.

plus particulièrement : l'information du public ; les rapports entre la police et les FAD et les pouvoirs des FAD agissant au titre de la protection de la sécurité publique et du maintien de l'ordre.

L'information du public

Le déploiement des FAD pour motifs de sécurité publique, par sa nature même, a un impact sur l'environnement socio-politique dans lequel il est appelé à évoluer. C'est la raison pour laquelle ce déploiement obéit à certaines règles de publicité : le Premier ministre rend publique la décision de faire appel aux troupes. Cette décision, communiquée par tout moyen, aux collectivités locales et aux populations concernées, doit mentionner les zones d'intervention des FAD. Le ministre de la Défense doit en outre communiquer aux gouverneurs concernés l'identité des commandants de troupe engagés, leur grade et leur mission¹⁶. Il va sans dire cependant que cette information est limitée : les règles concernant les procédures concrètes d'intervention ne sont pas rendues publiques, de même que l'accès aux documents internes de nature opérationnelle du ministère de la Défense concernant la mobilisation des FAD à des fins de sécurité publique demeure restreint, voire interdit. Le principe de confidentialité s'applique pour éviter de divulguer des informations sensibles susceptibles d'affecter la sécurité des troupes engagées ou de nuire à l'efficacité des mesures prévues.

Les rapports avec la police

L'intervention des FAD se situe au point de jonction entre l'action policière *stricto sensu* et l'action militaire. Une ambivalence qui a généré des discussions dans la doctrine sur le point de savoir si ce type de mobilisation constituait un acte de police ou un acte de défense nationale¹⁷. Le dispositif mis en place par la loi sur les FAD décrit une situation théorique de crise dans laquelle le gouvernement n'a d'autre recours que de faire appel à la force armée pour restaurer et maintenir l'ordre. Est-ce à dire que la police laisse désormais le champ libre à la *Jieitai* ou lui est subordonnée ? Ou bien, dans cette fonction, des formes de coopération s'instaurent-elles, et lesquelles, entre les deux institutions ? C'est la seconde solution qui a été adoptée : l'accord conclu le 30 septembre 1954 entre l'agence de défense et la Commission nationale de sécurité publique rappelle qu'il ne saurait y avoir de rapport hiérarchique entre la police et les FAD. En cas de mobilisation, l'intervention des FAD est théoriquement modulée en fonction des capacités de la police : soit la police dispose des capacités suffisantes pour restaurer l'ordre et assurer les opérations de protection et de surveillance. Dans, ce cas les FAD se bornent à un soutien logistique. Soit la police ne dispose que de forces suffisantes pour restaurer l'ordre dans la rue et, en ce cas, elle confie à la *Jieitai* les seules opérations de surveillance et de protection. Soit enfin les FAD sont contraintes d'intervenir directement aux côtés de la police dans le cadre d'une cartographie définie en commun des opérations de répression, les FAD ayant la responsabilité particulière dans la chasse au « noyau dur » des émeutiers, *Chûkaku-tai*. Des échanges d'informations sont également prévus, tout comme en matière de communication avec le public ou d'entraide mutuelle, dans le cadre d'un accord cadre particulier datant lui-même d'octobre 1958.

Mais l'accord de 1954 était essentiellement tourné vers la répression des émeutes et autres manifestations violentes, à une époque où les pouvoirs publics s'inquiétaient du rôle des communistes et des syndicats gauchistes dans les grèves insurrectionnelles, de l'impact de la guerre de Corée dans l'archipel et des risques de dérapage dans la rue des tensions politiques encore très vives à la Diète. Il était inadapté aux nouvelles menaces auxquelles le Japon devait faire face plusieurs décennies plus tard. Le nouveau texte de décembre 2000 ne concerne plus la répression des émeutes, mais « *des forces et éléments violant la sécurité publique* ». De même, il n'est plus question pour les FAD d'intervenir directement contre le noyau dur des émeutiers, ce qui pouvait apparaître comme trop restrictif, mais d'agir de façon flexible

(16) Ordonnance du Cabinet n°179 révisée du 30 juin 1954 portant application de la loi sur les FAD, articles 107 et 108.

(17) Sur la question, Yamashita Aihito, *Kokka anzen hoshô no kôhô gaku*, droit public de la sécurité de l'Etat, Tôkyô, 2010, Shinzansha, p. 208 et s.

compte tenu de la situation dans le cadre d'un système de responsabilité partagé en fonction du « *comportement et du niveau d'équipement des éléments et forces susvisés* ». L'édition de 2000 du livre blanc sur la défense reconnaît d'ailleurs pour la première fois publiquement le changement de paradigme à l'œuvre : ne sont plus tant visées les menaces en provenant de l'intérieur que les « *actions destructrices et illégales opérées en temps de paix par des groupes et agents armés* », *Kôsaquin*, infiltrés au Japon : actions de sabotage ou d'attaques contre les établissements civils et militaires importants, dont les centrales nucléaires et les centres de décision – actions de guérillas urbaines etc... Rien n'est changé au principe de subsidiarité : la lutte contre de tels agissements ou groupes relève au premier chef de la police et de la sécurité maritime, les FAD n'intervenant qu'en ultime recours. Mais ce principe a changé de portée : dans le texte de 1954, l'intervention des FAD restait soit de portée logistique, soit limitée quant à son objet. Dans l'accord de 2000, le rôle de la *Jieitai* devient plus important : elles peuvent être amenées à suppléer entièrement la police et les forces de sécurité maritimes si les circonstances le commandent. En outre, les échanges d'information avec la police n'interviendraient plus une fois la mobilisation des FAD décidée, mais en amont. Enfin, en septembre 2004, la collaboration entre les forces de police et les FAD en matière de sécurité publique a été renforcée par une directive commune dirigée contre l'infiltration de groupes ou d'agents subversifs, et depuis 2006 les plans de défense nationale rangent parmi les « *agressions caractérisées* » qui correspondent à l'« *existence de menaces nouvelles, diversifiées et multifformes* » les « *activités de navires expions armés, de guérillas, et les attaques en provenance de forces et commandos spéciaux* ».

Du fait de ce nouvel environnement, les FAD ont adopté une stratégie à triple détente. En premier lieu, à partir de mars 2001, elles s'entraînent régulièrement pour faire face à ce type d'infiltration et mener des opérations de contre-guérillas urbaines. Il a même été question que les Forces terrestres d'autodéfense soient initiées par le corps des Marines à Okinawa en mars 2005 à la répression des émeutes, mais sans confirmation claire de l'administration Koizumi¹⁸. En second lieu, entre 2001 et 2004 les Forces terrestres et maritimes d'autodéfense ont créé des groupes spéciaux d'intervention dédiés à ce type de menaces. En troisième lieu, à la suite de la multiplication d'accords de coopération entre les Forces terrestres d'autodéfense et les polices départementales, des exercices conjoints ont été organisés à partir de novembre 2002 afin de renforcer les synergies entre la police et les FAD : transports et logistique ; communication ; techniques de répression ; opérations de contrôle et établissements de *check points*¹⁹. On notera également que le champ géographique de ces sessions n'est pas limité à un seul département, mais à parfois concerné de façon simultanée plusieurs départements²⁰, que ces sessions concernent également les simulations d'attaque contre les centrales nucléaires, et qu'elles ont été partiellement ouvertes à la presse. Dans le prolongement de ces exercices, le gouvernement envisage désormais de modifier à nouveau la loi sur les FAD pour autoriser leur mobilisation à des fins de protection de ces centrales, mission normalement dévolue à la police à la sécurité maritime²¹. Par ailleurs, il ne faut pas oublier qu'en dehors des accords de coopération nationaux ou départementaux précités des formes plus informelles de collaboration se sont mises en place de longue date entre la *Jieitai* et la police engagée en première ligne dans les tâches de maintien de l'ordre : approvisionnement, fournitures de véhicules et d'équipements, de facilités de logement et de casernement ; évacuation et

(18) Sur ce point, *Mainichi shinbun*, 8 mai 2006.

(19) Pour quelques exemples récents rapportés par la presse, *Ibaraki shinbun*, 13 décembre 2012 ; *Tôkyô shinbun*, 1er février 2013 ; *Sankei shinbun*, 16 février 2013 ; *Nikkan keisatsu shinbun*, 9 mars 2013 pour des entraînements conjoints dans le département de Nara ; *Mainichi shinbun*, 14 juin 2013. Pour les réserves exprimées dans la région d'Okinawa à propos de ce type d'accord en raison des mauvais souvenirs laissés par l'armée impériale avant 1945, *Ryûkyû shinpô*, 8 mai 2002.

(20) Par exemple, en octobre 2006, ce sont les quatre départements de l'île de Shikoku qui ont été concernés par ces exercices.

(21) *Kokka kôan iinkai teireikaigi gaiyô*, synthèse des réunions régulières de la Commission nationale de sécurité publique du 11 mars 2010, <http://www.npsc.go.jp/cgi-bin/namazuru.cgi?whence=0&idxname=np&query=%E6%B2%BB%E5%AE%89%E5%87%BA%E5%8B%95>. Consulté le 6 juin 2013. Egalement, *Nihon keizai shinbun*, 13 juin 2013.

traitement des blessés par des médecins militaires²². Les fournitures de véhicules et d'équipement étant particulièrement sensibles, des dispositions furent prises pour que leur provenance soit camouflée, ou pour éviter de fournir des matériels trop facilement identifiables afin de ne pas donner du grain à moudre aux partis de gauche qui contestaient la constitutionnalité des FAD²³.

Les pouvoirs des FAD agissant en tant que forces de sécurité publique et de maintien de l'ordre

En tant que force de sécurité publique, les pouvoirs dont disposent les FAD sont partiellement calqués sur ceux de la police²⁴ : ils vont de la conduite des interrogatoires, au droit de perquisition, en passant par des mesures de protection – en fait d'internement provisoire dans un commissariat, un hôpital ou tout autre établissement approprié – à l'encontre de personnes et individus présentant un danger pour eux-mêmes ou autrui, à des mesures d'évacuation, d'interdiction et d'avertissement en vue de la prévention de la criminalité²⁵. Ces pouvoirs, comme on peut le constater, ne concernent pas la répression des troubles au sens strict mais une série de comportements ou de populations susceptibles d'être affectés, à un titre ou à un autre, par ces troubles.

La question la plus sensible concerne bien évidemment l'usage des armes. Les FAD agissant en tant que forces de sécurité publique sont habilitées ouvrir le feu, mais à certaines conditions : « *dans les limites raisonnables et nécessaires et pour des raisons appropriées* », lorsqu'il s'agit de lever les entraves à l'accomplissement des fonctions, se défendre ou protéger autrui. La loi requiert un usage non létal des armes, sauf en cas de nécessité et de légitime défense ou en présence d'auteurs d'infractions avérées passibles de la peine capitale, d'une peine d'emprisonnement ou de travaux forcés supérieure à trois ans ou de personnes susceptibles d'avoir commis de telles infractions et qui cherchent à se soustraire à leur arrestation. L'usage des armes est également possible, à titre résiduel et exceptionnel, dans les cas suivants : en cas de dommages ou de « danger clair » de dommages ou de violences infligés aux biens et établissements placés sous la protection des FAD, y compris les installations, magasins et entrepôts, équipements, véhicules et moyens de transport, systèmes de communication, armements et munitions de la *Jieitai* et les personnels affectés à leur garde ; en cas de violences ou de « danger clair » de violence en provenance d'attroupements, lorsqu'il est impossible de les réduire ou de les prévenir d'une autre façon. Il est également autorisé à l'encontre des personnes détenant ou susceptibles de détenir des armes de poing de tout calibre, de l'artillerie, des armes chimiques et biologiques ou tout autre armement de caractère létal, commettant des violences, proférant des menaces ou pour lesquelles « *il y a une forte possibilité qu'elles agissent en ce sens* », dès lors qu'« *il n'existe pas d'autres moyens de les réduire ou de prévenir de tels comportements* »²⁶. Dans tous les cas de figure l'ordre d'ouvrir le feu est donné par l'autorité hiérarchique compétente sur le terrain, sauf cas de légitime défense ou état de nécessité au sens du code pénal.

L'usage des armes par les FAD en vue du maintien de l'ordre en cas de mobilisation au titre de la défense nationale obéit aux mêmes règles que pour la protection de la sécurité publique²⁷. L'usage des armes est également possible dans le cadre des procédures précitées de collecte et de renseignement, « *s'il est inévitable et approprié, dans les limites nécessaires et raisonnables selon les circonstances* »²⁸.

(22) Nihon keizai shimbun-sha hen, *Watakushi no rirekisho, dai 40 shû*, mon curriculum vitae, série n°40, Tôkyô, 1973, Nihon keizai shimbun-sha p. 76-77.

(23) Chambre des Représentants, commission du Cabinet, 21 juin 1973. Egalement, circulaire n°29 du 24 février 1961 de l'état-major des Forces maritimes d'autodéfense relative à la fourniture de matériels et de services au profit de la police.

(24) Loi sur les FAD, article 89, par. 1.

(25) Loi n°136 révisée sur les missions des fonctionnaires de police du 12 juillet 1948, articles 2 à 6.

(26) Sur ces différents points, *ibid.*, article 7. Loi sur les FAD, articles 89 à 91, 95, et 95-2.

(27) Loi sur les FAD, articles 90 et 92.

(28) *Ibid.*, article 92-5.

Ces dispositions appellent les réflexions suivantes : 1) l'ouverture du feu à des fins répressives n'intervient qu'en dernier recours. Les FAD ne sont donc pas autorisées faire usage de leurs armes de façon indistincte, indiscriminée et systématique. Le fait que les pouvoirs des FAD, y compris en ce qui concerne l'usage des armes, soient calqués sur ceux de la police dénote une volonté d'encadrement, voire de limitation de l'ouverture du feu ; 2) sauf exception, l'ordre d'ouvrir le feu dépend de l'autorité hiérarchique sur le terrain – essentiellement commandant de compagnie, de régiment ou de division – et non de l'appréciation de chaque militaire ; 3) c'est à cette autorité hiérarchique que dépend l'évaluation de la gravité de la situation justifiant l'usage des armes. Il est donc exclu que l'ouverture du feu soit commandée seulement par le Premier ministre ou le ministre de la Défense ou requis par les seules autorités de police. En d'autres termes, la décision d'ouvrir le feu n'est pas politique, mais résulte des contraintes du terrain ; 4) les critères liés à l'emploi du feu demeurent cependant très subjectifs. On retiendra par ailleurs que le législateur autorise l'emploi du feu non seulement pour répondre aux violences avérées mais aussi en cas de risque.

Ce dispositif reste bien évidemment très théorique. Certes, la doctrine considère généralement que l'intervention des FAD requiert par sa nature même des moyens répressifs supérieurs à ceux dont dispose la police dans le cadre de la loi précitée sur les missions de police²⁹. Toutefois, le flou demeure sur le type d'armements autorisé : selon le gouvernement, les FAD seraient autorisées à utiliser des fusils, des mitrailleuses, des engins blindés et des aéronefs³⁰. Cependant, cette liste n'est pas limitative. En outre, les critères liés à l'emploi du feu ne sont pas fondés sur le principe de proportionnalité, mais sur la notion de caractère approprié. L'objectif étant de « réduire » ou de « prévenir » les violences ou leur menace, les FAD sont habilitées, dans les contraintes prévues par le législateur, à utiliser tout type d'armement jugé opportun à cette fin : il n'y a pas donc d'impossibilité théorique à l'emploi des chars face à des situations insurrectionnelles d'exception³¹. Toutefois l'agence de Défense n'a jamais reconnu l'existence de règles préconçues concernant les critères de l'emploi du feu, sans doute pour préserver le secret sur cette question et se préserver des marges de manœuvres au niveau opérationnel³².

La légitimité de la mobilisation des FAD à des fins répressives

Cette question se pose à un double titre, car l'évolution du contexte politique général a abouti à une réévaluation de l'appréciation des menaces qui pèsent sur la sécurité publique dans l'archipel, tandis que des interrogations se font jour sur la porosité entre la mobilisation des FAD au titre de la sécurité publique et leur intervention dans la lutte contre les cataclysmes.

La réévaluation des menaces qui pèsent sur l'archipel

La perspective d'une mobilisation des FAD des fins de sécurité intérieure a toujours eu mauvaise presse auprès de la gauche japonaise et des pacifistes qui la jugeaient là aussi inutile et dangereuse. Inutile car la situation évoquée avait peu de chance de se produire au Japon, protégé par son insularité qui fait obstacle à l'intrusion et à la capacité de nuisance de groupes étrangers subversifs agissant de conserve ou non avec des éléments japonais. Et quand bien même cette intrusion et cette collusion se produiraient, rien n'indique que ses effets seraient tels qu'ils nécessiteraient la mobilisation des FAD. Dangereuse, car les leçons de l'histoire étaient suffisamment éclairantes : dans la première moitié de l'ère Meiji (1868–1912) l'armée avait été dépêchée pour réprimer systématiquement les émeutes paysannes. Plus tard, son ingérence dans les affaires de l'Etat avait conduit le pays au désastre. L'expression

(29) Tamura Shigenobu *et alii*, *Nihon no bōei hōsei*, les institutions juridiques de la défense japonaise, Tôkyô, 2008, Naigai shuppan, p. 138-139.

(30) Chambre des Représentants, commission des Affaires juridiques, 6 juin 1969.

(31) Shishido Motoo, directeur du bureau de la défense, chambre des Représentants, commission du Cabinet, 24 juin 1969.

(32) Masuda Kaneshichi, directeur de l'agence de Défense, chambre des Représentants, commission du Budget, 4 juillet 1967.

même de « maintien de la sécurité publique », *Chian iji*, renvoyait à l'un des dispositifs les plus liberticides du Japon impérial, ainsi qu'à des mesures ponctuelles d'exception jugées incompatibles avec la lettre et l'esprit des nouvelles institutions démocratiques. En bref, la mobilisation des FAD à des fins de sécurité publique révélerait plutôt la vraie nature des FAD : une force potentiellement répressive au service d'un pouvoir anti-démocratique susceptible de tourner ses armes contre sa propre population³³.

Certes, ces craintes étaient excessives, mais elles n'étaient point totalement infondées : au printemps 1960, le Premier Kishi Nobusuke et une partie du Cabinet, à l'exemple de la répression armée contre l'opposition au pouvoir du président Syngman Rhee en Corée du sud, y avaient été favorables pour contrer le climat insurrectionnel entourant le renouvellement des accords de sécurité nippo-américain, à la veille de la visite programmée du président américain Eisenhower : à la fin avril 1960, les Forces terrestres d'autodéfense s'entraînèrent secrètement à la répression des émeutes en cas de mobilisation, et entre 30 et 50 chars furent acheminés dans la capitale et ses alentours³⁴. Mais devant la ferme opposition du directeur de l'agence de Défense Akagi Munenori et du chef d'état-major des Forces terrestres d'autodéfense, le général Sugita Ichiji, les FAD ne furent pas autorisées à intervenir pour toute une série de raisons : impréparation finalement de la *Jieitai* pour faire face à cette situation inédite ; impossibilité de résoudre les problèmes de politique intérieure en faisant appel à la force armée ; risque élevé d'effusion de sang ; discrédit définitif des FAD auprès de la population alors que ces dernières étaient de création récente et voyaient leur légitimité constitutionnelle contestée par une partie de la classe politique ; réticences de la police qui depuis l'avant-guerre entretenait de mauvais rapports avec les militaires ; confiance des services de police dans leur capacité à gérer la situation sans faire appel à la force armée ; interrogations sur le comportement des FAD sur le terrain³⁵. Par la suite cependant, au cours de l'automne, la *Jieitai* semble avoir travaillé sur une ébauche de scénario d'intervention : c'est en tout cas ce que le Parti communiste japonais soutint devant la Diète en mars 1961, obligeant l'agence de Défense à en dévoiler partiellement les grandes lignes³⁶.

En octobre 1969, dans un climat socio-politique marqué par les révoltes étudiantes, les manifestations contre les bases militaires et pour la « libération » d'Okinawa, et l'agitation d'une gauche radicale décidée à en découdre contre les forces de l'ordre, la presse révéla que les Forces terrestres d'autodéfense s'étaient entraînées à quatre reprises au moins pour faire face à des combats de rue menés par des extrémistes³⁷. Ce sont même des sous-officiers des FAD qui dénoncèrent à la même époque les « entraînements spéciaux de surveillance et de contrôle » qui s'étaient déroulés sur une base aérienne à Sado dans le département de Niigata. En février 1972, la participation des FAD lors de la prise d'otages à la villa Asamasan par l'Armée rouge japonaise fut également envisagée. Mais, à partir du milieu des années 1970, les querelles autour des accords de sécurité nippo-américain s'apaisant, l'intérêt des FAD pour les opérations de maintien de la sécurité publique déclina. Pendant une vingtaine d'années, les FAD ne reçurent aucune formation ni entraînement sérieux à ce type de mission, en dehors de la protection des bases et des établissements militaires et d'une sensibilisation particulière dans les instituts de formation militaire, notamment à l'Ecole d'Investigation des Forces terrestres d'autodéfense, mais uniquement à destination des officiers³⁸. Il faudra attendre le début des années 1990 pour que le rôle des FAD dans la protection de la sécurité publique fasse l'objet d'une attention particulière. Le regain de tension dans la péninsule coréenne autour du programme nucléaire et balistique nord-coréen, puis l'attentat au gaz sarin dans le

(33) Yamauchi Toshihiro et Ôta Kazuo, *Kenpô to heiwashugi*, la Constitution et la paix, Kyôto, 1998, Hôritsu bunkasha, p. 391-392.

(34) Asahi shinbun [Jieitai 50 nen shuzai-han], comité de publication du journal Asahi sur les 50 ans des FAD, *Jieitai shirazareru hen'yô*, les transformations secrètes des FAD, Tôkyô, 2005, Asahi shinbunsha, p. 400 et s.

(35) Namiuchi Chizu, « Jieitai to chian shutsudô: jitsuryoku shoshiki no shakaiteki chii », les FAD et leur mobilisation à des fins de sécurité publique : la place dans la société des structures d'usage de la force, *Shakai gaku janâru* (Tsukuba daigaku), mars 2012, n°37, p. 71 et s.

(36) Chambre des Conseillers, commission du budget, 7 et 15 mars 1961.

(37) *Asahi janâru* n°551 du 31 août 1969 ; *Mainichi shinbun*, 4 octobre 1969. Egalement, pour une confirmation gouvernementale à la Diète, chambre des Représentants, commission du Cabinet, 4 octobre 1969.

(38) Chambre des Représentants, commission du Budget, 2 avril 1986.

métro de Tôkyô au printemps 1995, la montée du terrorisme international et de la puissance militaire chinoise ont indiscutablement ravivé l'intérêt pour la gestion des situations de crise en général, leur répercussion sur la sécurité publique à l'intérieur de l'archipel en particulier, et réactivé les contacts de haut niveau entre l'agence nationale de police et l'état-major des Forces terrestres d'autodéfense³⁹. En avril 1996, le Premier ministre Hashimoto Ryûtarô, avait donné à l'agence de Défense une instruction en quatre points sur les priorités en matière de situation de crise, dont « la protection du littoral et des établissements importants ». Ce regain d'intérêt n'est donc pas pour rien dans la modification des règles de coopération entre la police et les FAD intervenue en 2000 qui a contribué à réorienter les préoccupations sécuritaires de l'archipel autour des risques de subversion et de terrorisme inspirés de l'extérieur⁴⁰.

La porosité entre la mobilisation des FAD en matière de sécurité publique et leur intervention dans la lutte contre les cataclysmes

L'intervention des FAD au titre de la lutte contre les séismes, calamités naturelles et les accidents nucléaires fait l'objet d'une réglementation distincte de celle de la mobilisation des FAD au titre de la sécurité publique. Pour autant ce type de crise peut lui aussi générer des troubles graves en matière de sécurité publique. Mais surtout, la question s'est posée de savoir dans quelle mesure l'entraînement des FAD contre les cataclysmes – légitime et parfaitement accepté par la population – ne pouvait pas œuvrer subrepticement pour une plus grande réceptivité de l'opinion à l'égard du rôle des FAD en matière de sécurité publique. Pour le dire autrement, la lutte contre les cataclysmes ne servirait-il pas d'alibi à d'autres missions politiquement contestées, voire contestables?

Le 9 avril 2000, célébrant l'anniversaire de la fondation d'une base de la *Jieitai* située dans le quartier de Kita Machi, arrondissement de Nerima à Tôkyô, le très controversé maire-gouverneur de la capitale, M. Ishihara Shintarô avait annoncé en ces termes, pour l'automne prochain, un exercice de grande ampleur sans précédent de lutte contre les calamités des FAD réunissant plus de 4000 hommes : « *j'ai l'intention de défendre Tôkyô en utilisant les forces des armées de terre, de mer et de l'air. De nombreux étrangers sont entrés illégalement sur le territoire et il est de ma mission de maintenir fermement la sécurité publique lors des troubles et émeutes prévisibles à l'occasion d'une grande catastrophe* »⁴¹. Cette déclaration, pour provocatrice qu'elle soit, en disait néanmoins suffisamment long sur la mentalité d'une partie des élites conservatrices du pays : nationalisme empreint de xénophobie ; identification des FAD à une « armée » en bonne et due forme, et surtout entraînement des FAD au maintien de la sécurité publique sous couvert de lutte contre les catastrophes naturelles. Certains cadres supérieurs des FAD ne sont pas loin de partager cette ligne de force : les généraux Kurisu Hiroomi, ancien chef de l'état major combiné des FAD et Matsushima Yusuke, ancien commandant de la région centre et des FAD dépêchées lors du grand tremblement de terre de Kôbe en 1995 ont plaidé en faveur de l'interconnexion des missions des FAD en matière de défense, de lutte contre les calamités et de maintien de la sécurité publique. Plus particulièrement l'intervention des FAD en cas de séisme, de catastrophe naturelle ou nucléaire permettrait aux yeux des FAD – en dehors de leur présence même dissuasive, comme on a pu le vérifier en particulier lors de leur mobilisation massive au moment du tremblement de terre et du *tsunami* de la région du Tôhoku en mars 2011 – d'accumuler un capital d'expérience nécessaire au contrôle à la protection de la population utile en situation de crise. Cette vision est contestée de longue date par ceux qui dénoncent une entreprise de désinformation, de camouflage, voire de détournement de pouvoir qui, sous

(39) En mars 1995, les FAD avaient mis au point un dispositif préparatoire d'intervention à la disposition éventuelle de l'agence et du gouverneur de la capitale pour faire face à la menace de la secte Aum. Pour les dispositions envisagées en cas d'attaque ou de sabotage nord-coréen des centrales nucléaires, *Asahi shinbun*, 24 décembre 1996 et *Mainichi shinbun*, 3 août 1998.

(40) *Mainichi shinbun*, 9 octobre 2000 ; également, Kawamoto Shirô, « Busô kôsaku-in jian he no taisho. Jieitai no chian shutsudô no torikumi, igi, soshite kadai », faire face à l'infiltration d'éléments armés. L'organisation de la mobilisation des FAD à des fins de sécurité publique, signification et problématiques, *Kokusai jôsei*, février 2007, n°77, p. 189 et s.

(41) *Asahi shinbun*, 12 avril 2000.

couvert d'une intervention *a priori* légitime, vise en réalité d'autres buts que la lutte contre les calamités⁴².

Quant à l'opinion publique japonaise, on assiste indiscutablement à un raidissement. Selon les sondages gouvernementaux, 20,8% des Japonais seulement souhaitaient que les FAD soient plus vigilantes en matière de sécurité intérieure en 1997. Ils sont désormais 41,7% en 2012 : la hausse de la criminalité étrangère fortement médiatisée d'un côté, les incursions et provocations chinoises, taïwanaises et sud-coréennes dans les eaux territoriales japonaises, l'exposition grandissante du Japon au terrorisme international, les tensions à l'intérieur de la péninsule coréenne de l'autre, alliées à la baisse des performances de la police et à la montée du nationalisme, ont sans doute renforcé les attentes des Japonais à l'égard des FAD qui jouissent par ailleurs d'une excellente image dans le public.

* *

*

La mobilisation des FAD à des fins de sécurité publique demeure un dispositif exceptionnel. D'abord parce qu'il constitue l'ultime recours pour maintenir l'ordre en cas de débordement des forces de police. Ensuite parce qu'officiellement, il ressort des « *missions secondaires* » des FAD. Enfin parce qu'il n'a jamais été actionné dans le passé. Toutefois, depuis le début des années 1990, les tensions régionales et le développement du terrorisme international ont abouti à un recentrage des menaces pesant sur la sécurité publique tandis que la gestion du maintien de l'ordre en cas de catastrophe de grande ampleur a redonné une actualité à la question. Ce n'est pas non donc pas un hasard si des œuvres de fiction se sont emparé de ce thème, réactualisant le vieux mythe d'une tentative de coup d'Etat de la part des FAD popularisé par l'écrivain Mishima Yukio, ou évoquant l'infiltration de l'archipel par des commandos étrangers⁴³. A la faveur de ce recentrage, la coopération avec la police s'est intensifiée. En bref, compte tenu du caractère protéiforme des menaces pesant sur l'archipel, la distinction traditionnelle entre sécurité extérieure dépendant des FAD et sécurité intérieure, domaine réservé de la police et de la sécurité maritime, tend à s'atténuer, accélérant ainsi la convergence entre droit sécuritaire et droit de la défense⁴⁴. La question de la querelle territoriale autour des îles Senkaku est une illustration de cette ambiguïté. Certes le gouvernement estime que la situation dans les îles Senkaku demeure sous contrôle de l'agence de sécurité maritime, tant que le gouvernement chinois n'envisage pas le débarquement de forces militaires dans les îles contestées⁴⁵. Ce scénario est jugé peu probable, à court terme, par Tôkyô, qui préfère encore la négociation tout en renforçant la présence des FAD et les activités de surveillance et de patrouille autour des Senkaku. Mais il serait terriblement embarrassant pour le gouvernement japonais, contraint de riposter par la mobilisation des FAD soit à des fins de défense nationale – équivalent pratiquement à une déclaration de guerre – soit au titre de la sécurité publique, en cas d'infiltration d'activistes chinois, sans pour autant écarter le risque d'une escalade militaire avec Pékin : vue de la capitale chinoise,

(42) Voir par exemple, Maedea Tetsuo, « Jishin kunren to iu na no chian shutsudô junbi. Kantô daishinsai de no gun no kôdô wo keishô suru keikaku ga nerareta », les préparatifs de mobilisation à des fins de sécurité publique sous prétexte d'entraînement en cas de séisme. Le plan ourdi pour assurer la continuité de l'action militaire lors d'un tremblement de terre dans la région du Kantô, *Asahi janâru*, septembre 1975, vol. 17, n°41, p. 18 et s ; Okamoto Atsuhisa, « Jieitai no saigai kyûen katsudô wo dô kangareru beki ka? » Comment réfléchir aux activités de secours des FAD en cas de calamités ?, *Hôgaku seminâ*, avril 1996, n°496, p. 40-42. Pour une prise de position récente, le communiqué de la centrale étudiante *Zengaku-ren* du 25 septembre 2011 à l'occasion des exercices nationaux de lutte contre les calamités organisés lors du 89ème anniversaire du grand tremblement de terre de la région du Kantô.

(43) On pense en particulier à un *anime* japonais, « Patlabor 2: the movie » d'Oshii Mamoru (1993) et au film « La déclaration de guerre », *Sensen fukoku*, du réalisateur Seiji Dô (2002) tiré de l'ouvrage éponyme d'Asô Iku (1988). A noter que l'agence de Défense avait refusé sa collaboration au tournage pour ne point incommoder la Chine.

(44) Ikuta Katsuyoshi, « Nihon ni okeru chianhō to keisatsu », police et lois sécuritaires au Japon, *Ritsumeikan hôgaku*, 2003, n°292, p. 68.

(45) Conférence de presse exceptionnelle du ministre de la Défense en date du 11 septembre 2012.

l'intervention directe des FAD dans le contentieux territorial entre les deux pays, quel que soit son habillage juridique, ne pourrait pas rester sans réaction.